

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3411

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PICCHETTI, SPAGNOLI, GIADRESCO, GUALANDI,
SAMÀ, VIOLANTE, GRASSUCCI**

Presentata il 21 gennaio 1986

Norme per garantire agli stranieri e agli apolidi il diritto di asilo e l'esercizio delle libertà democratiche nel territorio della Repubblica

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intende affrontare un problema, quello del diritto di asilo agli stranieri perseguitati politici, che già conobbe nella passata legislatura la elaborazione di una precisa proposta di regolamentazione mai però giunta al suo completamento legislativo. Artefice di questa elaborazione fu il compianto senatore Terracini che, unitamente ad altri illustri senatori, non di sola parte comunista, presentò al Senato della Repubblica un disegno di legge in data 11 maggio 1977 che, purtroppo, non ebbe la fortuna di essere esaminato.

Presentiamo anche alla Camera tale proposta, nel momento stesso in cui sembra finalmente concluso l'iter per l'ap-

provazione di un testo unificato che regolamenta il problema dei lavoratori stranieri immigrati o che intendono immigrare nel nostro paese per ragioni di lavoro. Il gruppo parlamentare comunista, che ha dato alla definizione del testo unificato il suo fattivo contributo, ha anche presentato un'altra proposta di legge tesa a regolamentare la presenza e l'afflusso degli studenti stranieri in Italia.

Con la proposta attuale sul diritto di asilo, il gruppo comunista completa quindi l'elaborazione e la presentazione di una complessiva normativa sugli stranieri in un momento particolarmente impegnativo circa la problematica relativa alla sempre crescente presenza, per svariate ragioni, degli stranieri in Italia.

Per comprendere il valore della proposta che presentiamo sul diritto di asilo occorre rifarsi al dibattito costituzionale. Infatti, il terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione stabilisce che « lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ».

La norma, pur sanzionando una consuetudine millenaria rispettata da popoli delle più diverse culture e tradizioni storiche, ne amplia il contenuto. L'esule, nella nostra Repubblica, e per dettato costituzionale, acquista (o meglio, dovrebbe acquisire) un diritto adeguatamente tutelato, anche di fatto, da qualsiasi arbitraria limitazione.

La legge ordinaria avrebbe dovuto stabilire le forme e le condizioni per rendere concreto e praticabile tale diritto, ma, sino ad oggi, questa legge non è stata emanata. Pertanto il rifugiato politico, perseguitato in patria, è assoggettato nel territorio della Repubblica italiana allo stesso regime giuridico di qualsiasi straniero, e quindi, a norma dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, può essere nel giro di poche ore privato della libertà, accompagnato alla frontiera ed espulso dal territorio dello Stato, anche per motivi di solo sospetto e con provvedimenti amministrativi che di fatto sfuggono ad ogni effettivo controllo. In modo particolare tale stato di cose si riferisce ai cittadini di quei paesi extraeuropei verso i quali l'Italia mantiene la riserva geografica prevista nella Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* dei rifugiati.

È noto infatti come tale convenzione, resa esecutiva in Italia con legge n. 722 del 24 luglio 1954 al paragrafo 2 dell'articolo 1 del primo capitolo così specifica il termine rifugiato: « colui che, a seguito di avvenimenti verificatisi, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova

fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese di cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra ». Nei successivi paragrafi si specifica che il riferimento agli « avvenimenti verificatisi » potevano essere interpretati, da ogni Stato contraente, in riferimento all'Europa oppure in « Europa o altrove ». L'Italia optò per la riserva geografica alla sola Europa e da allora tale riserva, malgrado impegni formali più volte assunti dal Governo, non è stata ancora ritirata e il nostro Paese, di fatto, rimane uno dei pochi a trovarsi nella deprecabile situazione di non poter corrispondere ai dettati della Costituzione e ricercare di volta in volta soluzioni a legittime richieste di asilo che vengono da cittadini extra europei nei cui paesi si svolgono profondi sconvolgimenti politici. Così è stato per esuli cileni, afgani e di altri paesi. Ma restano innumerevoli situazioni, in tanti paesi fuori dall'Europa, dove vengono calpestati diritti democratici dei cittadini (Iran, ecc.) che fuggono da specifiche persecuzioni e, giunti nel nostro Paese, si trovano nelle condizioni di essere trattati con le norme dell'articolo 150 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Attualmente ci sono migliaia di cittadini di paesi extraeuropei presenti in Italia che avrebbero diritto di asilo se il nostro Paese non si trovasse nella incredibile situazione di praticare ancora la riserva geografica.

È dunque necessario colmare una lacuna del nostro ordinamento. A ciò siamo obbligati anche per tenere conto dei criteri e dei valori che si sono ormai affermati nel diritto internazionale.

Vi è una evoluzione, che sempre più si consolida nelle legislazioni più moderne, le quali muovono gradualmente ma sempre più accentuatamente verso l'equiparazione dello straniero al cittadino. Lo stesso terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione della cui attuazione si tratta,

si colloca in questo orizzonte. Una legge ordinaria, volta a dare attuazione al citato terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione comporta che si individuino i diritti che competono al rifugiato politico in quanto tale e gli strumenti specifici che l'ordinamento deve apprestare per tutelare la condizione dell'esule e per rendere intangibile il diritto d'asilo.

Si tratta di diritti e di strumenti legali destinati ad assicurare, nella concretezza della situazione presente, le libertà essenziali e che pertanto debbono necessariamente riguardare le condizioni materiali di vita, il lavoro, l'assistenza sociale, la dignità personale delle persone costrette ad abbandonare la loro terra d'origine.

La proposta di legge equipara allo straniero l'apolide, non essendovi ragioni per tenere distinte situazioni del tutto analoghe, se non per ciò che concerne lo *status civitatis* dei soggetti considerati. Anche l'apolide (talora proprio per la sua condizione) può essere oggetto di persecuzioni ed abbisognare della particolare protezione accordata ai rifugiati politici stranieri. D'altra parte l'equiparazione dell'apolide allo straniero, anche per quel che riguarda il diritto d'asilo, è stata già operata da autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato.

La definizione di « rifugiato » contenuta nella proposta di legge si ispira congiuntamente alla Convenzione di Ginevra del 1951, già ricordata in precedenza, integrata dal protocollo di New York del 1967 ed ai principi fondamentali della nostra Carta costituzionale. Ciò vale sia per la determinazione dei requisiti positivi per il riconoscimento della situazione giuridica, sia per le necessarie esclusioni e limitazioni.

Si fa, quindi, riferimento non solo all'impossibilità per lo straniero di esercitare in patria le libertà democratiche, ipotesi che la Costituzione contempla, ma anche alle persecuzioni politiche, razziali, religiose ed etniche cui si riferisce più specificatamente lo statuto dei rifugiati. La storia insegna che è possibile essere costretti all'esilio pur senza essere privati

formalmente delle libertà; e, d'altra parte, non basta che la proclamazione delle libertà e della democrazia sia fatta negli statuti e nelle leggi, è necessario che libertà e democrazia siano diritto vivo, o meglio vita vissuta sanzionata anche dal diritto.

Muovendo dalle stesse fonti, tra loro coordinate, sono state escluse dal diritto di asilo le persone indicate dall'articolo 1, lettera f), della Convenzione di Ginevra (e cioè i sospetti di gravi crimini contro l'umanità) coloro che appartengono a formazioni politiche neofasciste o neonaziste, limitazione quest'ultima discendente dalla netta caratterizzazione antifascista della nostra Costituzione.

Un'altra specifica limitazione al diritto di asilo dovrebbe essere contenuta nell'articolo di legge. Questa si riferisce al fenomeno del terrorismo politico internazionale la cui gravità si è manifestata nei drammatici avvenimenti accaduti in particolare nella capitale, ultimo dei quali la strage di Fiumicino.

Consapevoli del problema che non può essere evitato, non abbiamo tuttavia inteso pervenire ad una precisa formulazione per la sua complessità a livello di espressione giuridica, riservandoci di farlo in un rapporto diretto con tutti gli altri gruppi nel momento della discussione della nostra e delle altre proposte di legge su questo tema.

Il diritto di asilo si estende, invece, anche ai familiari ed ai conviventi del rifugiato, e ciò sia per ragioni etiche ed umanitarie, sia in accoglimento di una specifica raccomandazione dell'ONU.

La proposta di legge intende dar sostanza ad un autentico *status* del rifugiato da cui discendono un insieme di diritti e di interessi legittimamente riconosciuti e protetti.

Tra i primi vi è l'equiparazione al cittadino per ciò che concerne il diritto di fissare la residenza nel territorio dello Stato, il diritto al lavoro ed al godimento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, il diritto all'espatrio ed alla protezione diplomatica.

Tra le seconde deve menzionarsi, in particolare, la facoltà di ottenere, anche in deroga alle vigenti leggi e alla regola della reciprocità, il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, previo il superamento eventuale di quelle prove, esperimenti ed esami che fossero ritenuti necessari dal Ministro della pubblica istruzione. Questa facoltà è stata disciplinata per rendere concreto, in ogni caso, il diritto al lavoro del rifugiato.

L'unica differenza di rilievo che la proposta di legge fa tra cittadino e rifugiato, per ciò che concerne il diritto al lavoro, riguarda l'accesso alle cariche ed agli uffici pubblici che richiedono, quale condizione d'esercizio, la cittadinanza italiana.

Poiché la Costituzione attribuisce al rifugiato politico un diritto perfetto, la proposta di legge ha preveduto che al riconoscimento di questo diritto sia abilitata l'autorità giudiziaria. Si tratta, cioè, non di concedere discrezionalmente l'asilo (come era prima della Costituzione repubblicana), ma di riconoscere un diritto soggettivo perfetto, e più precisamente, uno *status* fonte di numerosi diritti, potestà e legittimi interessi.

Se la Costituzione avesse preveduto una facoltà discrezionale di concedere l'asilo, essa avrebbe potuto essere legittimamente esercitata dall'autorità governativa. Ma la Costituzione ha adottato un altro più radicale (più umano) disegno, e non sta a noi contraddirla.

La competenza dell'autorità giudiziaria in questa materia non rappresenta una innovazione di principio. Anche attualmente l'autorità giudiziaria ha una specifica competenza e l'ha più volte affermata (in specie, il Consiglio di Stato), riconoscendo, ad esempio, che il diritto d'asilo è un diritto perfetto e non un semplice interesse legittimo.

Sono, comunque, evidenti le ragioni che consigliano vigilanza e prudenza in questa delicata materia. È, pertanto, pre-

scritto che nel procedimento deve necessariamente intervenire il pubblico ministero e può intervenire l'autorità governativa, con la più ampia facoltà, compresa quella di proporre gravame.

La proposta di legge disciplina, inoltre, i provvedimenti urgenti che in questa materia devono essere adottati dalle autorità di polizia di frontiera, con le cautele e le garanzie necessarie, e le decisioni provvisorie e i controlli spettanti all'autorità giudiziaria (il cui intervento è necessario trattandosi di regolare, sia pure transitoriamente, questioni attinenti alla libertà personale dello straniero la cui identità sia incerta e che non ha ancora provato di avere diritto all'asilo).

In sostanza la proposta di legge disciplina la facoltà di imporre allo straniero, che sia privo di documenti di riconoscimento o di espatrio, e che si presenti alle autorità di frontiera chiedendo l'asilo politico, l'obbligo di soggiorno o altra minore limitazione della libertà, in attesa di identificazione.

Trattasi di provvedimenti eccezionali, giustificati da doverosa prudenza, ma assistiti da adeguate garanzie per chi deve subirli.

Norme particolari regolano l'estinzione del diritto di asilo (trasferimento all'estero del rifugiato, ritorno nel paese di origine, compimento di fatti che, in altre situazioni, comportano la perdita della cittadinanza italiana, ecc.).

È disciplinata, inoltre, la possibilità di revoca del decreto di concessione dell'asilo ove si accerti che il diritto non sussiste e che la decisione fu pronunciata in base a fatti insussistenti o travisati o sul fondamento di prove false.

Onorevoli colleghi, ci auguriamo che le nostre proposte vengano attentamente considerate, anche al fine di dare al nostro ordinamento giuridico un primato in una materia così densa di sofferenze umane e di ispirazioni inappagate di libertà.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Soggetti del diritto di asilo politico).

Lo straniero che, nello Stato di cui è cittadino, può essere perseguitato a causa delle sue convinzioni politiche o religiose, o per l'appartenenza ad un gruppo nazionale, etnico o razziale o al quale sia comunque impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche che la Costituzione italiana riconosce ai cittadini, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica.

Uguale diritto compete ai suoi prossimi congiunti ed alle altre persone che con lui stabilmente convivono.

L'apolide è equiparato allo straniero qualora sia costretto ad abbandonare lo Stato in cui risiede per una delle cause innanzi indicate.

Non hanno diritto all'asilo politico le persone indicate dall'articolo 1, paragrafo F), della convenzione stipulata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata con legge 24 luglio 1954, n. 722, né, conseguentemente, coloro che appartengono a formazioni politiche neofasciste o neonaziste o di analogo ispirazione ideologica.

ART. 2.

(Contenuto del diritto).

Il riconoscimento del diritto d'asilo attribuisce allo straniero lo stato di rifugiato politico. Egli, come tale, è iscritto nei registri dello stato civile del comune di residenza.

Il rifugiato è equiparato al cittadino per ciò che concerne la potestà di fissare la residenza in qualsiasi luogo del territorio nazionale e di circolarvi liberamente, l'espatrio, i diritti al lavoro, all'istruzione ed alla assistenza previdenziale e sociale.

Egli non può, comunque, conseguire cariche pubbliche per le quali sia richie-

sta specificatamente la cittadinanza italiana.

Il rifugiato può ottenere, anche in deroga alle disposizioni vigenti, il riconoscimento di titoli di studio e di insegnamento conseguiti all'estero. Il riconoscimento è concesso con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentito il Ministro degli affari esteri, previo l'eventuale favorevole svolgimento di esami, prove o esperimenti didattici dallo stesso Ministro stabiliti.

Egli, inoltre, sempre che posseda idonei titoli di studio e competenza professionale adeguata, può essere ammesso, previa autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, sentito il parere del Consiglio dell'ordine professionale territorialmente competente, all'esercizio di professioni che richiedano la iscrizione in albi professionali.

Il rifugiato ha diritto di ottenere documenti di riconoscimento e di espatrio e, nel caso di temporanea dimora fuori del territorio della Repubblica, ha diritto alla protezione diplomatica ed all'assistenza consolare italiana.

Egli può essere espulso dal territorio dello Stato solo se perde il diritto all'asilo politico.

ART. 3.

(Domanda di asilo).

La domanda per il riconoscimento del diritto di asilo politico deve contenere, oltre alle generalità ed agli altri dati necessari per l'identificazione del richiedente, l'esposizione dei motivi che la giustificano e l'indicazione del luogo nel quale il richiedente intende fissare inizialmente la sua residenza.

Essa può essere presentata personalmente o per mezzo di procuratore speciale al cancelliere del tribunale civile competente. Può, inoltre, essere ricevuta da qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria o dalle autorità diplomatiche o consolari all'estero, che la trasmettono alla cancelleria competente.

La domanda può essere fatta anche oralmente. In tal caso, il pubblico ufficiale che la riceve ne redige il verbale.

Copia della domanda deve essere immediatamente comunicata, dall'ufficio che la riceve, ai Ministri degli affari esteri e dell'interno.

La presentazione della domanda di asilo politico impedisce l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato nei casi indicati dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e vieta che lo straniero dimorante all'estero sia respinto alla frontiera dello Stato. La domanda non impedisce l'estradizione, né l'espulsione dello straniero disposte dall'autorità giudiziaria.

Essa non impedisce, comunque, che allo straniero possano essere applicate le misure indicate dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nel caso in cui ne ricorrano le condizioni.

ART. 4.

(Procedimento).

Per il riconoscimento, la perdita o la revoca del diritto di asilo, si procede nel modo stabilito dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile concernenti i procedimenti in camera di consiglio.

Nel procedimento deve intervenire, a pena di nullità, il pubblico ministero.

Hanno inoltre la potestà di intervenire e in tal caso possono essere rappresentati anche da funzionari dipendenti oltre che dall'avvocatura dello Stato, i Ministri degli affari esteri e dell'interno.

Il giudice può disporre, anche d'ufficio, i mezzi di prova e l'interrogatorio del richiedente e dei suoi prossimi congiunti e conviventi interessati all'esito del giudizio. Può, inoltre, richiedere informazioni alle rappresentanze della Repubblica all'estero o a qualsiasi altro ufficio della pubblica amministrazione.

I decreti che concludono le fasi del giudizio debbono essere comunicati, d'ufficio, al pubblico ministero ed ai Ministri degli affari esteri e dell'interno, anche se non sono intervenuti nel procedimento.

Le impugnazioni possono essere proposte dai privati interessati, dal pubblico ministero, dal Ministro degli affari esteri e dal Ministro dell'interno.

ART. 5.

*(Competenza a decidere
e forma della decisione).*

Il riconoscimento dell'asilo politico avviene con decreto motivato dall'autorità giudiziaria.

Sulla domanda è competente a decidere il tribunale civile del luogo in cui lo straniero intende fissare, anche temporaneamente, la sua residenza, o, se il richiedente non è in grado di indicare tale luogo, il tribunale civile di Roma.

Il decreto è impugnabile, con reclamo, sul quale decide la Corte d'appello.

Contro il decreto della Corte d'appello è proponibile ricorso per Cassazione. La Corte di cassazione decide, con decreto motivato, anche quando, ritenendo necessarie altre indagini di merito, pronuncia annullamento con rinvio.

In tutti gli stati ed i gradi di giudizio la autorità giudiziaria può emanare provvedimenti temporanei concernenti la dimora del richiedente e gli obblighi cui è stato sottoposto per motivi di sicurezza pubblica anche a norma degli articoli seguenti.

Il giudice emana i provvedimenti innanzi indicati su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza o su domanda dell'interessato, o, se ricorrono gravi ragioni, anche di ufficio. Nel corso del giudizio di Cassazione i provvedimenti temporanei sono emanati dal giudice che ha pronunciato il decreto impugnato.

I decreti che dispongono provvedimenti temporanei sono autonomamente impugnabili, come quelli che definiscono il giudizio, salvo che siano stati pronunciati dalla Corte di cassazione.

ART. 6.

*(Provvedimenti urgenti in favore di profughi
privi di documenti di riconoscimento
o di espatrio).*

Le autorità di polizia di frontiera, quando sussistono gravi ed urgenti mo-

tivi, devono autorizzare l'ingresso e il temporaneo soggiorno nel territorio della Repubblica allo straniero, privo di documenti di riconoscimento o di espatrio, che chieda l'asilo politico.

In tal caso, le stesse autorità possono stabilire, se ragioni di sicurezza lo richiedono, il luogo in cui lo straniero deve soggiornare e gli obblighi cui deve sottoporsi in attesa dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

I provvedimenti temporanei adottati dall'autorità di polizia debbono essere immediatamente comunicati all'autorità giudiziaria ed ai Ministeri degli affari esteri e dell'interno.

ART. 7.

(Provvedimenti dell'autorità giudiziaria sulla libertà personale dello straniero privo di documenti di riconoscimento e di espatrio).

Nei casi indicati dall'articolo precedente il rapporto è comunicato entro le 24 ore al procuratore della Repubblica avente giurisdizione sul luogo in cui lo straniero è obbligato a soggiornare.

Il procuratore della Repubblica può revocare i provvedimenti restrittivi della libertà dello straniero adottati dall'autorità di polizia, altrimenti deve convalidarli in via provvisoria entro le successive 24 ore e trasmettere gli atti al tribunale competente per il giudizio definitivo.

Il tribunale procede nelle forme stabilite nell'articolo 5 e può, con decreto, convalidare definitivamente i provvedimenti adottati dall'autorità di polizia, oppure sottoporre lo straniero a vigilanza speciale di pubblica sicurezza o imporgli il divieto o l'obbligo di soggiorno a norma della legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Il decreto può in ogni tempo essere revocato o modificato su istanza dell'interessato o dell'autorità di polizia. Esso perde la sua efficacia non appena allo straniero è riconosciuto il diritto di asilo, o quando, respinta la domanda di asilo, lo straniero è espulso dal territorio dello Stato.

Il decreto deve essere revocato non appena viene accertata l'identità dello straniero ed è possibile giudicare non manifestamente infondata la domanda di asilo.

ART. 8.

*(Estinzione del diritto di asilo.
Revoca del decreto).*

Il diritto di asilo si estingue per gli stessi motivi che possono far perdere la cittadinanza italiana allo straniero che l'ha ottenuta, oppure quando sopravviene alcuna delle condizioni ostative previste dall'ultimo comma dell'articolo 1.

Esso si estingue, inoltre, quando vengono meno le ragioni per le quali era stato concesso, oppure quando il rifugiato si trasferisce definitivamente all'estero o, volontariamente, torna a fissare la sua residenza nello Stato di provenienza.

Il decreto di riconoscimento del diritto di asilo può, in ogni tempo, essere revocato quando i presupposti di fatto o le prove sulle quali era fondata la decisione si rivelino insussistenti, falsi o travisati. Tuttavia, la revoca non può essere disposta quando sussistano presupposti e prove diverse, anche sopravvenute, che di per sé giustificano la concessione dell'asilo politico.

È competente a dichiarare l'estinzione del diritto o la revoca del decreto il tribunale nella cui circoscrizione è sito il luogo di ultima residenza del rifugiato, seguendo lo stesso procedimento stabilito per l'attribuzione dell'asilo politico. Possono presentare la relativa domanda il pubblico ministero, i Ministri degli affari esteri e dell'interno ed i privati interessati.

ART. 9.

(Patrocinio legale ed esenzioni fiscali).

Nei procedimenti indicati nei precedenti articoli le parti private possono stare in giudizio personalmente o farsi rappresentare ed assistere da un difensore.

Le domande, i ricorsi e gli atti del procedimento non sono soggetti alle imposte di bollo e di registro. Le notificazioni, le comunicazioni, il pagamento dei compensi a periti ed interpreti sono a carico dello Stato.

Lo straniero può essere ammesso al gratuito patrocinio. Sulla domanda relativa pronuncia, con decreto, senza formalità di procedura, il presidente del tribunale competente per il procedimento di concessione o di revoca del diritto d'asilo e, nel corso del giudizio, il presidente del collegio giudicante.